

La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*

di Anna Mastromarino – Professore associato di Diritto pubblico comparato, Università di Torino

ABSTRACT: On 27th October 2017, Cataluña declared independence. Beyond its effectiveness, it is a serious and very dangerous act for the Spanish stability and unity, but also for the Catalan democratic system.

The independence declaration is the last step of a long dispute between the Catalan nationalist parties and the central government: a dispute that seemed to start in 2010, after the constitutional decision about the legitimacy of the Catalan Statute reform, but actually has ancient origins.

This paper starts with a short introduction about the recent events; then, it focuses on the deep reasons of this national crisis, with particular attention to the issues concerning the linguistic and territorial organization matter.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Dalla sentenza 31/2010 del Tribunale costituzionale alla dichiarazione di indipendenza della Catalogna. – 3. Uno sguardo al passato. – 4. Indipendentismo e questione linguistica in Catalogna. – 5. E adesso?

1. Introduzione

Lo scorso 27 ottobre il Parlamento della Catalogna, nel corso di una seduta cui l'opposizione non ha volontariamente preso parte¹, ha dichiarato costituita la Repubblica catalana, come Stato

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista.

¹ Contro la deliberazione i parlamentari socialisti hanno presentato *recurso de amparo* di fronte al *Tribunal constitucional*, mentre l'esecutivo si è avvalso dell'istituto dell'*incidente de ejecución de sentencia*. Oltre alle sanzioni

indipendente e sovrano, di diritto, democratico e sociale.

Mentre nelle piazze di Barcellona gli indipendentisti accoglievano l'esito della votazione con entusiasmo e speranza, a Madrid il Senato, a maggioranza assoluta, disponeva, in forza dell'art. 155 della Costituzione², la destituzione del Presidente Puigdemont, del suo vice, di tutto il Governo, oltre che di una serie di cariche di alto rango, fra cui quella del direttore generale della polizia e il maggiore dei *Mossos d'Esquadra*; sopprimeva diversi organi che erano stati istituiti o riorganizzati al fine di agevolare la fase di transizione e consolidamento dell'indipendenza³; designava le autorità incaricate di attuare le misure dettate in applicazione dello stesso art. 155, ovverossia Presidente e vice Presidente del Governo, Consiglio dei ministri e organi corrispondenti in seno ai ministeri; decretava, infine, lo scioglimento del Parlamento catalano indicando nuove elezioni per il prossimo 21 dicembre.

A prescindere da ogni ulteriore considerazione circa il fatto che si tratta del primo caso di applicazione dell'art. 155 nella storia costituzionale spagnola e al di là di ogni possibile riflessione circa il peso fattuale, prima ancora che il valore giuridico, della dichiarazione di indipendenza della Catalogna deliberata dal suo Parlamento, è pacifico che quella che sta attraversando la Spagna possa essere considerata la più grave crisi politica tra quelle vissute dopo la morte di Franco: per la sua durata, per le sue implicazioni sul piano politico-sociale, per le sue conseguenze in termini di tenuta del sistema⁴.

Ecco perché, mentre di ora in ora i fatti assumono, grottescamente, aspetti da operetta, con Puigdemont che fugge all'estero e la Spagna che spicca un mandato di arresto europeo nei confronti suoi e di altri membri del suo Governo, adesso che il balletto tra Barcellona e Madrid sta rallentando il ritmo mi pare divenga sempre più opportuno provare a contestualizzare, anche con

già previste dal codice penale spagnolo in caso di inosservanza da parte dei pubblici poteri delle decisioni e ordini emessi da tribunali e dagli organi gerarchicamente superiori, la LO 15/2015 del 16 ottobre, intervenuta a riformare la LO 2/1979 sull'organizzazione e il funzionamento del Tribunale costituzionale, ha dotato, infatti, il Giudice delle leggi spagnolo di alcuni importanti strumenti per garantire l'esecuzione effettiva delle proprie decisioni, nella convinzione che il rispetto delle sentenze della Corte costituzionale costituisca un atto di garanzia dello stato di diritto. Il ricorso frequente agli istituti di esecuzione da parte del Tribunale costituzionale quale risposta alle reiterate inadempienze della Comunità catalana, seppure assolutamente legittimo, ha contribuito a riaccendere i dubbi sul fatto che la riforma della LOTC del 1979 sia stata pensata *ad hoc* con il fine di rafforzare il ruolo della giurisdizione costituzionale di fronte alle rivendicazioni indipendentiste. In merito all'attribuzione al Tribunale costituzionale spagnolo di competenze in materia di esecuzione delle proprie decisioni si è pronunciata del resto la stessa Commissione di Venezia con un parere (13 marzo 2017) che, tra l'altro, invita alla cautela nell'uso degli strumenti introdotti.

² L'art. 155 della Costituzione spagnola costituisce uno strumento straordinario di risoluzione dei conflitti tra Stato e comunità autonome. Il presupposto alla sua attivazione è rappresentato dalla violazione costituzionale o legislativa di cui una Comunità autonoma si sia resa responsabile, ledendo gravemente l'interesse generale. L'accertamento della violazione compete al Governo, che dovrà immediatamente intimare il presidente della comunità interessata di cessare o porre rimedio alla condotta messa in atto. In caso di diniego, fallita ogni altra via del dialogo politico e della negoziazione, l'Esecutivo si rivolge al Senato al fine di essere autorizzato ad adottare tutte le misure necessarie per imporre alla comunità il compimento forzoso delle obbligazioni cui è tenuta e per assicurare la protezione dell'interesse generale. Il Senato concede la propria autorizzazione a maggioranza assoluta, dopo aver sentito la comunità autonoma. L'art. 155 non definisce quali misure possano essere adottate dal Governo, seppure la dottrina paia concorde nel ritenere che queste non possano condurre di per sé a una sospensione dell'autonomia *tout court*. La L.O. 2/2012 del 27 aprile che ne disciplina la procedura, nonché le misure adottate in forza della deliberazione dello scorso 27 ottobre sembrerebbero porsi nella medesima prospettiva, seppure l'assenza di una casistica non consenta la formulazione di considerazioni fondate sulla prassi.

³ Fra questi il Gabinetto del Presidente e del vice Presidente; il *Consejo Asesor para la Transición Nacional*; la *Comisión especial para la violación de derechos fundamentales en Cataluña*, le delegazioni del Governo catalano all'estero (con eccezione di quella insediata a Bruxelles).

⁴ Alla questione catalana la dottrina spagnola ha dedicato, come è facile intuire, una sterminata letteratura. In questa sede si rimanda ai numeri monografici recentemente pubblicati dalla rivista *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 37, 2016 e dalla *Revista Catalana de Dret Públic*, n. 54, 2017.

uno sguardo al passato, gli eventi che hanno portato a questa condizione di somma e inaudita gravità.

Rispetto a quanto sta succedendo oggi, infatti, è possibile individuare un “ieri” e un “ieri l’altro” senza i quali l’oggi risulta incomprensibile e il domani imperscrutabile.

In questo senso, le brevi note che seguono non pretendono di esaurire il tema della questione catalana, ma solo di offrire una possibile griglia di lettura da cui partire, muovendo dalla convinzione che quanto avvenuto rappresenta una seria lesione dello Stato costituzionale spagnolo, ma anche dello *status* democratico della Comunità autonoma catalana (dal momento che, numeri alla mano, la maggioranza che ha dichiarato l’indipendenza non poteva contare neppure sui voti necessari a modificare lo Statuto stesso). Dopo aver dato conto del passato più prossimo, si proporranno alcune considerazioni in merito a un passato più remoto, per poi concludere formulando alcune riflessioni più generali sulla secessione, che forse abbiamo provato ad addomesticare, ma di cui dovremmo rassegnarci ad accettare lo spirito selvatico, che riemerge di volta in volta nel diritto internazionale e che fuor di metafora ne conferma, in ultima istanza, il carattere *extra-ordinem*.

2. Dalla sentenza 31/2010 del Tribunale costituzionale alla dichiarazione di indipendenza della Catalogna

Ci sono sentenze costituzionali destinate a segnare profondamente la vita politico-istituzionale di un paese. La sentenza n. 31 del 28 giugno 2010⁵ del Tribunale costituzionale spagnolo, adito per verificare la costituzionalità di un gran numero di disposizioni dello Statuto catalano approvato nel 2006, è fra queste. La forma labirintica, il ricorso frequente alle tecniche di rigetto interpretativo, le aspettative che si celavano in termini di rinnovamento del sistema delle comunità autonome dietro al processo di riforma degli statuti – aspettative deluse dalle stesse dichiarazioni del Giudice delle leggi – hanno contribuito a catalizzare attorno alla STC 31/2010 i malumori che da tempo andavano segnando i rapporti fra il centro e la periferia, in particolare per quel che riguarda le relazioni tra Barcellona e il governo centrale, rispetto alle quali la pronuncia costituisce, per forza di cose, un vero e proprio punto di non ritorno.

Non è questa la sede per analizzare il contenuto di una decisione che ha impegnato commentatori e giuristi in un fiume di parole confluito in una sterminata letteratura facilmente accessibile. Quel che preme qui ricordare, piuttosto, è che, con le parole del Tribunale costituzionale, nel 2010 si infrangono le speranze di quanti avevano ipotizzato che, stante l’impossibilità e la mancata volontà prima di tutto politica di riformare la Carta del 1978, l’organizzazione dello Stato delle autonomie, tanto lodato nel panorama del diritto comparato, ma evidentemente in affanno negli ultimi tempi, avrebbe potuto essere modificato a Costituzione invariata, procedendo alla revisione degli statuti autonomici.

La sentenza è dura da digerire per gli autonomisti catalani e la resistenza del governo centrale a negoziare nuovi spazi di autonomia, in particolare per quel che concerne l’assetto finanziario (che resta, a parere di chi scrive, il nodo irrisolto della questione indipendentista catalana), non ha fatto che inasprire gli animi.

Non stupisce, dunque, che a partire dalle elezioni del novembre 2010, che hanno visto l’ascesa

⁵ Pubblicata nel BOE n. 172 del 16 luglio 2010.

di *Convergència e Unió*, con Artur Mas, alla presidenza della Catalogna, si sia assistito a una radicalizzazione del discorso nazionalista che si allontana dalle posizioni autonomiste per avvicinarsi sempre più a quelle indipendentiste, assumendo atteggiamenti chiaramente populistici, non a caso, da una parte a convogliare il dissenso politico nella “causa catalana”, dall’altra a far distogliere lo sguardo degli elettori dagli scandali di corruzione che non avevano risparmiato i vertici politici del governo catalano, oltre che dai forti tagli imposti dalla *Generalitat* per far fronte alla crisi economica.

Inizia allora un ininterrotto gioco delle parti, che si protrarrà sino a oggi, avvicinando atti volti a rivendicare una presunta sovranità catalana, a reazioni del governo centrale che, senza mai mostrare una seria intenzione di aprire un dialogo politico parallelo, per ristabilire l’ordine costituito ha fatto costante riferimento al Tribunale costituzionale, sottoposto a una inopportuna sovraesposizione politica e mediatica⁶, nel disperato tentativo di mantenere un ruolo istituzionale equilibrato⁷.

Le elezioni catalane del novembre 2012, indette con il fine di rafforzare la legittimazione democratica del discorso indipendentista, non sortiscono l’effetto sperato; esse, piuttosto, hanno contribuito a mettere in luce l’inconsistenza di quel “superconsenso” di cui godrebbe presuntamente, secondo le forze nazionaliste, l’indipendentismo catalano⁸. Ciò non di meno è proprio in questa legislatura che si è assistito al consolidamento della svolta indipendentista delle istituzioni della Comunità catalana: infatti, *Convergència e Unió*, priva della maggioranza assoluta dei seggi nell’assemblea parlamentare, per assicurare il proprio governo è costretta ad allearsi con i parlamentari di *Esquerra Republicana* e a chiedere l’appoggio di *Candidatura d’Unitat Popular* (comunemente conosciuta con l’acronimo CUP), partito di estrema sinistra, anticapitalista e favorevole all’indipendenza non solo della Catalogna, ma di tutti gli altri territori di lingua catalana. Il prezzo da pagare per sostenere questa variopinta coalizione sarà l’impegno ad avviare un processo per indire una consultazione *soberanista*, che ha trovato immediata manifestazione nella risoluzione 5/X del Parlamento catalano, simbolicamente denominata *Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, sulla cui legittimità si è successivamente pronunciato il Tribunale costituzionale⁹.

⁶ ...inopportuna soprattutto se si considera che a partire dai primi anni del nuovo secolo il Tribunale costituzionale spagnolo si è trovato al centro di un vortice di polemiche che hanno rischiato «di minare in profondità la solidità di una credibilità conquistata sul campo: dapprima si è trattato di dover prendere coscienza di una endemica difficoltà strutturale della giustizia costituzionale spagnola, che deriva da un uso spesso indomabile, a volte persino sconsiderato, del *recurso de amparo*; in seguito, si è dovuta registrare una insostenibile deriva in senso politico dell’attività giurisdizionale del Tribunale». Cfr. A. MASTROMARINO, *La malatemporada del Tribunal Constitucional spagnolo. Brevi note alla luce delle più recenti modifiche della legislazione organica*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *Le Corti Costituzionali. Composizione, Indipendenza, Legittimazione*, Torino, Giappichelli, 2011, 218.

⁷ L’analisi delle pronunce del Tribunale costituzionale spagnolo intervenute negli ultimi anni a dirimere i sempre più frequenti conflitti tra il Governo centrale e quello catalano mostrano come il Giudice delle leggi spagnolo, spesso criticato per il ricorso frequente a soluzioni interpretative di rigetto, abbia costantemente tentato di adottare decisioni libere da preconcetti di natura politica, nello stretto rispetto del dettato costituzionale. Oltre alle più note sentenze nn. 42/2014 del 25 marzo e 259/2015 del 2 dicembre, si rimanda, tra le altre, a STC 128/2016 del 7 luglio; ATC 141/2016 del 19 luglio; ATC 179/2016 del 6 ottobre; STC 228/2016 del 22 dicembre; STC 77/2017 del 21 gennaio; ATC 24/2017 del 14 febbraio; SSTC 51/2017 e 52/2017 del 10 maggio; STC 90/2017 del 5 luglio.

⁸ Intervenendo sul dibattito relativo all’indipendenza catalana JAVIER CERCAS (*Quel referendum è la strada sbagliata*, in *La Repubblica* del 27 dicembre 2013) ipotizza che in Catalogna negli ultimi anni ci si sia trovati a vivere una sorta di “unanimismo”: «l’illusione dell’unanimità creata dal timore di esprimere la propria diffidenza», che è cosa diversa un presunto *superconsenso*, che legittimerebbe democraticamente le istanze secessioniste in chiave populista.

⁹ Con la sentenza 42/2014 del 25 marzo, il Tribunale costituzionale spagnolo si è pronunciato sulla legittimità costituzionale della risoluzione del Parlamento catalano 5/X, adottata il 23 gennaio 2013. La sentenza, proprio volendo

Il 1° ottobre scorso, effettivamente, non era la prima volta che la popolazione catalana era chiamata a pronunciarsi sul destino politico della Catalogna tramite referendum. Quella di ottobre è stata preceduta da un'altra consultazione, cosiddetta alternativa, svoltasi il 9 novembre 2014 e organizzata formalmente dalla società civile, seppure con l'appoggio esplicito delle istituzioni catalane, cui il Tribunale costituzionale – sospendendo tanto la legge 10/2014 del 26 settembre in materia di consultazioni *non* referendarie e altre forme di partecipazione cittadine, quanto il Decreto n. 129/2014 con cui si indiceva una consultazione *non* referendaria sul futuro politico della Catalogna – aveva intimato di astenersi da ogni attività prodromica allo svolgimento di una consultazione popolare, al di fuori delle competenze previste dallo Statuto e senza previa esplicita autorizzazione governativa¹⁰.

D'altra parte, le tensioni, in assenza di una qualsivoglia prospettiva di dialogo, non potevano che essere destinate a crescere.

Le elezioni del settembre 2015, in effetti, evidenziano un rilevante cambiamento in seno al sistema dei partiti catalano, immediata conseguenza dell'abbandono della coalizione di governo da parte di *Unió Democràtica* e del progressivo avvicinamento di *Convergència democràtica de Catalunya* (oggi *Partido Demócrata Europeo Catalan*) ad altre organizzazioni politiche con le quali, seppure ideologicamente lontane, poteva condividere e alimentare l'aspirazione indipendentista, divenuta ormai l'orizzonte di senso privilegiato del suo operato.

Ancora una volta i risultati elettorali, se letti in chiave plebiscitaria, sembrano sconfessare l'attività indipendentista del governo uscente, non potendo affatto essere considerati espressione

preservare quell'equilibrio e quell'equità istituzionale di cui si è detto, se da una parte dichiara l'incostituzionalità della proclamazione con cui si apre il documento impugnato, secondo cui «*el pueblo catalano tiene, por razones de legitimidad democrática, carácter de sujeto político y jurídico soberano*», dall'altra per quel che concerne il presunto *derecho a decidir* dei cittadini catalani, interviene con una interpretativa di rigetto che distinguendo tra “principio di autodeterminazione” e “diritto a decidere”, riconosce solo a quest'ultimo cittadinanza nella Costituzione spagnola. Infatti, mentre il primo rompe con l'unità giuridica e territoriale dell'ordinamento, il secondo si innesta perfettamente nella struttura democratica di uno Stato plurale quale quello spagnolo, che non presuppone un modello di “democrazia militante”. La Costituzione resta aperta, infatti, a ogni diversa “*aspiración política*” che si sviluppi attraverso le procedure costituite per la formazione della decisione, incluso il procedimento di revisione costituzionale.

¹⁰ Consapevole della propria incompetenza a indire una consultazione referendaria volta a coinvolgere gli elettori nel processo indipendentista catalano, il Parlamento di Barcellona approva il 26 settembre 2014 la legge n. 10 in materia di consultazioni non referendarie e altre forme di partecipazione, cercando attraverso un non troppo sofisticato percorso giuridico argomentativo di introdurre una nuova categoria di consultazioni popolari sulla cui organizzazione poter vantare una titolarità. Sul punto per tutti: J.M. CASTELLÀ ANDREU, *Consultas populares no referendarias en Cataluña. Es admisible constitucionalmente un tertium genus entre referéndum e instituciones de participación ciudadana?*, in *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, 2013, 121 ss. e anche *Democracia, reforma constitucional, referéndum de autodeterminación en Cataluña*, in E. ALVAREZ CONDE, C. SOUTO-GALVÁN (dir.), *El Estado autonómico en la perspectiva del 2020*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2013, 193 ss.

È in forza di questa legge che, nonostante i dubbi di legittimità sollevati, Artur Mas, il 27 settembre, emette il decreto 129/2014 con cui indice per il 9 novembre una consultazione popolare *non* referendaria sul futuro politico della Catalogna. La sospensione disposta dal Tribunale costituzionale, se da una parte ha costretto le istituzioni ad assumere un ruolo di secondo piano a livello organizzativo, non ha del resto impedito che la consultazione si svolgesse grazie all'attivismo della società civile, pur registrando una assai bassa affluenza. Con le sentenze 31/2015 e 32/2015 del 25 febbraio il Tribunale si è definitivamente pronunciato sull'accoglimento delle questioni relative alla legittimità della legge n. 10/2014 e del decreto 129/2014.

Nonostante non formalmente impedito, allo svolgimento del referendum del 9 novembre, ai sensi dell'art. art. 410, I co del codice penale spagnolo (: «*Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años*»), sono seguite pesanti condanne, inferte tanto dal Tribunale superiore di Giustizia della Catalogna (13 marzo 2017) che dal Tribunale Supremo spagnolo (22 marzo 2017).

della volontà popolare di affidare al nuovo Parlamento un mandato per avviare un processo di indipendenza della Catalogna.

La lista *Junts pel sí* (formata dal PDCat e da *Esquerra Republicana*) deve ricorrere all'appoggio di CUP¹¹ per consolidare la propria maggioranza (39,59% + 8,21), seppure poco più del 47% dei voti siano utili a vincere le elezioni, non certo ad avviare un processo di secessione. I numeri, del resto, non sembrano preoccupare la maggioranza parlamentare catalana che seppur incapace di trovare un accordo per l'elezione del Presidente della *Generalitat*, trova la forza per presentare e immediatamente approvare, il 9 novembre 2015, una proposta di indipendenza unilaterale della Catalogna¹².

Sono questi, dunque, i presupposti politico-giuridici in cui affonda le proprie radici l'annuncio dell'intenzione di indire un nuovo referendum sull'indipendenza fatto dal Presidente Puigdemont il 9 giugno 2017. E sono probabilmente ancora questi i presupposti su cui si fondano i molteplici atti approvati dalle istituzioni catalane, prodromici alla celebrazione del referendum e al riconoscimento del suo esito, dato, per certi versi, per scontato¹³. In particolare deve essere ricordata l'approvazione, il 26 luglio 2017, della riforma del regolamento del Parlamento catalano adottata al fine di garantire un procedimento rapido (in un solo giorno e senza l'apertura di alcun dibattito) per la deliberazione delle cosiddette leggi di disconnessione. È così che, al di fuori di ogni garanzia delle minoranze e in totale dispregio dei valori che fondano a l'*iter* decisionale nelle democrazie costituzionali contemporanee, sono state adottate la legge 19/2017 *del referéndum de autodeterminación de Catalunya* e la legge 20/2017 *de transitoriedad jurídica y funcionalidad de la República*, su cui si basa il processo secessionista catalano¹⁴.

Una Spagna attonita, il 1° ottobre scorso, assiste alle scene di violenza e di alta tensione che accompagnano lo svolgimento di un referendum i cui risultati, al di là del carattere illegittimo della consultazione e della scarsa affluenza, saranno privati sin da subito di un qualsivoglia credito, in primo luogo perché è impossibile verificarne la genuinità democratica.

Il discorso del Re Felipe VI non restituisce calma alla Catalogna, in una situazione che ormai risulta fuori controllo. La sospensione in via preventiva da parte del Tribunale costituzionale della seduta plenaria del Parlamento catalano, in cui era prevista la proclamazione dell'indipendenza

¹¹ ... che pure è consapevole del suo peso politico al punto da opporsi alla nomina di Artur Mas alla presidenza, appoggiando successivamente l'elezione di Carles Puigdemont.

¹² Si tratta della risoluzione 1/XI con la quale si pretende avviare il processo di creazione di uno Stato indipendente catalano procedendo alla progressiva "disconnessione" dalla Spagna. Nonostante il tono minaccioso con cui si afferma che, per il futuro, il Parlamento catalano, in quanto depositario della sovranità e titolare del poter costituente, non si considererà vincolato ad alcuna decisione assunta dal Tribunale costituzionale, il Giudice delle leggi spagnolo non ha tardato a dichiarare l'illegittimità costituzionale della dichiarazione (STC 259/2015 del 2 dicembre), pur ribadendo il carattere "aperto" della democrazia spagnola pronta a dare voce anche alle concezioni che intendono modificare il fondamento stesso dell'ordine costituito, purché espresse e sostenute con gli strumenti previsti dall'ordinamento costituzionale.

¹³ Il 1° ottobre è stato, invero, preceduto da un'intensa attività normativa. Tra i diversi interventi si ricorda la risoluzione del Parlamento catalano 807/XI con cui si designavano i membri della *sindacatura electoral* anche in vista del referendum sull'indipendenza; il decreto del Governo catalano n. 140/2017 recante norme integrative allo svolgimento del referendum sull'indipendenza; il decreto 139/2017 con cui il Governo ha indetto il referendum stesso; la legge 17/2017 nella parte in cui prevede l'istituzione di una Agenzia delle entrate nell'eventualità in cui venga dichiarato lo Stato indipendente di Catalogna. Tutti questi atti sono stati immediatamente sospesi dal Tribunale costituzionale. Con sentenza del 31 ottobre 2017 è stata dichiarata, altresì, l'incostituzionalità della risoluzione parlamentare 807/XI e dei decreti governativi 139 e 140 del 2017.

¹⁴ Entrambe le leggi sono state dichiarate incostituzionali dal Tribunale costituzionale spagnolo rispettivamente con sentenza del 17 ottobre e 8 novembre 2017.

(secondo quanto previsto dall'art. 4 della legge 19/2017 in caso di esito positivo del referendum¹⁵), non può fermare quello che sembra l'inesorabile incedere dell'inevitabile. Il 10 ottobre, l'indipendenza verrà prima dichiarata per poi essere immediatamente sospesa¹⁶ e infine definitivamente proclamata il 27 ottobre in concomitanza con l'adozione delle misure votate dal Senato in forza dell'art. 155 CE.

3. *Uno sguardo al passato*

Sin qui i fatti, ben conosciuti perché a essi la stampa internazionale ha dato ampissimo spazio data la loro rilevanza non solo sul piano interno, ma anche a livello sovranazionale, tenuto conto delle ricadute che da essi possono derivare al di là dell'ambito strettamente costituzionale.

Si sarebbe potuto evitare di giungere agli estremi cui si è arrivati? Potevano essere messe in atto pratiche virtuose che avrebbero potuto contribuire a disegnare uno scenario diverso? È difficile dirlo. Quel che però può e deve essere stigmatizzato è un certo atteggiamento autistico, concausa essenziale del precipitare degli eventi, assunto da entrambe le parti, ripiegate su se stesse e dunque per nulla propense al confronto e al negoziato: un atteggiamento solipsistico che per quanto riguarda il governo centrale si è appiattito sull'ossessivo richiamo alla legalità, a ogni costo e come unica via d'uscita dalla crisi; mentre per le istituzioni catalane si è concretato in un insistente riferimento a una volontà di indipendenza del popolo catalano data per presunta a prescindere da ogni diverso riscontro reale.

Ne consegue che, a voler adottare una prospettiva d'insieme, bisognerà ammettere che nella questione catalana è la politica nella sua accezione più lata a essere mancata, in un ambito, quello relativo a una ipotesi di secessione, in cui il diritto può molto, ma certo non può tutto¹⁷. Intransigenza sulla legalità costituzionale, infatti, non può significare rinuncia preventiva al dialogo. L'illegittimità costituzionale degli atti adottati, una volta accertata, stigmatizzata e condannata, non avrebbe dovuto privare le parti né della volontà, né della legittimità di partecipare a un dialogo costruttivo sul futuro della Catalogna e della Spagna tutta. Forse l'atteggiamento di chiusura degli indipendentisti non sarebbe cambiato, ma è lecito ritenere che gli eventi avrebbero potuto assumere un impatto più contenuto, in particolare a livello sociale.

Gli stessi inviti del Tribunale costituzionale a dare spazio alle pratiche della politica parallelamente alle vie giurisdizionali sono restati lettera morta.

Nel timore di alimentare il discorso secessionista non è stato lasciato spazio al dialogo: un dialogo, va detto, quanto mai necessario soprattutto se si presta attenzione al fatto che la crisi nella

¹⁵ L'art. 4.4 della legge 19/2017 prevede che in caso di vittoria del Sì, entro quarantott'ore si debba provvedere alla proclamazione unilaterale dell'indipendenza da parte del parlamento autonomico e a dar corso all'attività delle nuove istituzioni repubblicane previste dalla Costituzione provvisoria, ossia dalla legge 20/2017.

¹⁶ Il discorso di Puigdemont del 10 ottobre è stato, come è facile immaginare, ripreso e ampiamente commentato dalla stampa spagnola. Si vedano, fra gli altri, *Una mascarada que cronifica la coacción al Estado*, editoriale de *El Mundo* dell'11 ottobre 2017; *Una nueva trampa*, editoriale de *El País* dell'11 ottobre 2017; *Desconcierto*, editoriale de *La Vanguardia*, dell'11 ottobre 2017; *La no-DUI: una nueva performance que no lleva a ningún sitio*, di T. FREIXES, in *Diario Sur*, dell'11 ottobre 2017; *Esperando a Godot*, di A. LÓPEZ BASAGUREN, in *El País*, dell'11 ottobre 2017; *Vértigo de España*, di A. MANGAS, in *El Mundo*, dell'11 ottobre 2017; *Cataluña independiente?*, di S. MUÑOZ MACHADO, in *El Mundo*, dell'11 ottobre 2017.

¹⁷ Così anche G. POGGESCHI, *Il procés independentista catalano: un'opera di teatro alternativo (sperabilmente con un happy ending)* e P. PISICCHIO, *Catalogna e il silenzio della politica*, entrambe in *DPCE on line, Forum*, rispettivamente 3 novembre 2017 e 31 ottobre 2017.

comunità catalana ha le sue radici più profonde proprio in alcune scelte politiche del passato.

L'ostinata resistenza del sistema politico spagnolo a mettere mano alla riforma del cosiddetto Stato delle autonomie è, a parere di chi scrive, innegabilmente tra quelle scelte.

L'adeguatezza dell'assetto territoriale disegnato dalla Costituzione del 1978 rispetto alle esigenze della Spagna contemporanea è da tempo un tema ampiamente battuto dalla dottrina spagnola.

Allora si trattava di compiere delle scelte istituzionali che fossero adatte a un contesto socio-politico considerato non ancora maturo ad accettare soluzioni cristallizzate per quel che concerneva il tipo di Stato. Non che la Costituzione spagnola sia stata concepita come un testo provvisorio. Tutt'altro. Non di meno è possibile sostenere che essa sia stata immaginata più come un punto di partenza che di arrivo; un assetto condiviso da cui muovere tenuto conto delle diverse esigenze di consolidamento della democrazia e di differenziazione territoriale che andavano affiorando, non sempre contemporaneamente in ogni parte della Spagna. Un testo ricco di promesse, non tutte realizzate, soprattutto per quel che concerne le potenzialità di diversificazione del sistema regionale spagnolo. Quella dell'asimmetria, effettivamente, resta una criticità non risolta della Costituzione del 1978 che, pur aprendosi in potenza alla differenziazione, non ne assume fino in fondo le conseguenze sul piano strutturale. Si pensi, in tal senso, all'art. 2 che distingue tra *regiones* e *nacionalidades* ma non stabilisce alcuna diversità sul piano giuridico-istituzionale tra le due categorie. Ci troviamo davanti ad un sistema che «*instaura una heterogeneidad potencial, o si se quiere, que permite un desarrollo asimétrico pero no lo impone*»¹⁸. Ne consegue che anche quegli *hechos diferenciales* riconosciuti alle comunità storiche spagnole non sono mai serviti per giungere a concedere uno statuto di specialità costituzionalmente protetto (sulla falsariga di quanto accaduto in Italia e in altre esperienze regionali), se non per quanto riguarda il sistema finanziario di *Navarra* e del *País Vasco* (*Disposición Adicional 1 CE*).

È vero piuttosto che, rimaste disattese, quelle promesse contenute nel testo costituzionale, hanno rappresentato la piattaforma sulla quale progressivamente consolidare un sistema di contrattazione bilaterale tra il centro e la periferia e privilegiare politiche intergovernative, rinunciando giorno per giorno alla definizione di un modello territoriale stabile, che avrebbero comportato la necessità di avviare un processo di revisione della Costituzione spagnola; si sono preferite soluzioni contingenti, che hanno dato origine sul lungo periodo a una Costituzione “liquida” dal punto di vista del tipo di Stato, nella quale si sono mosse con agio tutte le forze politiche, quelle di rilevanza statale come quelle radicate a livello locale¹⁹.

Nel 2004, il tentativo del governo Zapatero di procedere a una modifica ragionata del testo costituzionale²⁰, del resto, aveva messo ben in luce come le resistenze alla revisione del testo

¹⁸ Cfr. E. FOSSAS ESPADALER, *Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico*, in E. FOSSAS ESPADALER, F. REQUEJO, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999, 288.

¹⁹ Cfr. S. GAMBINO, *Pretese sovranistiche della Catalogna e unità indissolubile della Nazione spagnola*, in *DPCE on line*, n. 3, 2017, in particolare 451; G. CONTI, *La Catalogna tra secessione e Costituzione*, in *Diritti Comparati*, del 28 settembre 2017.

²⁰ Il governo Zapatero il 4 marzo 2005, con delibera del Consiglio dei Ministri, si era rivolto al *Consejo de Estado* interrogandolo sull'opportunità, sui contenuti e sulla procedura in merito a un puntuale intervento di revisione costituzionale concernente il superamento della preferenza della discendenza maschile su quella femminile nella successione del trono; l'esplicito recepimento nel testo costituzionale del processo di integrazione europea; l'inclusione nella Carta della denominazione delle comunità autonome; la riforma del Senato. Alla pubblicazione dell'*Informe* del Consiglio di Stato, un documento di oltre trecento pagine, non è seguita alcuna attività concreta delle *Cortes*. Mi sono occupata del tema in, *La Spagna verso una riforma “ragionata” della Costituzione?*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. IV, 2006, 1519 ss.

costituzionale non fossero, effettivamente, solo legate all'atavico timore della Spagna di ricadere nel caos istituzionale rimaneggiando l'accordo del 1978, dipendendo anche e soprattutto da un atteggiamento ostruzionistico del sistema dei partiti cui la struttura potenzialmente aperta dell'ordinamento regionale faceva comodo.

In un sistema sostanzialmente reso bipolare dal funzionamento del sistema elettorale, ogni qualvolta, infatti, in cui uno dei due partiti nazionali (PP e PSOE) non potesse fare affidamento sulle sue sole forze per raggiungere la maggioranza assoluta in Parlamento, utile a governare escludendo l'opposizione, si rivolgeva a uno dei partiti nazionalisti, quello più disponibile sul piano politico in quel frangente, chiedendo appoggio e assicurando al contempo riconoscimenti differenzianti sul piano del riparto delle competenze. Non a caso i partiti nazionalisti così coinvolti nei destini di governo (ma, evidentemente, non necessariamente integrati a livello statale) venivano denominati *partidos bisagra*, sottolineando la funzione di chiusura (*bisagra* significa cerniera) da essi svolta.

Non è un caso, dunque, che la questione catalana abbia cominciato a emergere con forza parallelamente alla progressiva affermazione nel panorama spagnolo di due nuove forze politiche, *Podemos* e *Ciudadanos*: due forze che si sono presentate come alternative rispetto a quelle di sinistra e di destra già esistenti, limitando gli spazi di coalizione; due forze che si sono imposte sul piano elettorale quanto basta per modificare definitivamente lo scenario del sistema dei partiti spagnolo, alterandone il sostanziale aspetto bipartito e vanificando, il più delle volte, il peso dei *partidos bisagra*.

4. *Indipendentismo e questione linguistica in Catalogna*

Il sistema catalano non si è certo conservato immune rispetto alle pratiche della formula politica consolidata in Spagna. È possibile dire, al contrario, che le dinamiche istituzionali catalane sono state costantemente condizionate dalle relazioni con i partiti di maggioranza a livello statale, vuoi quando erano a esse legate da un impegno di coalizione, vuoi quando i rapporti erano di natura oppositiva²¹.

Negli ultimi decenni, la contrattazione bilaterale ha costituito, per lo più, il modello operativo delle relazioni tra Barcellona e il governo centrale: lo dimostra il progressivo estendersi delle competenze della Comunità catalana, frutto di puntuali negoziazioni in cambio di appoggio politico nelle *Cortes*; un estendersi potenzialmente infinito perché espressione di una volontà di differenziazione rispetto alle altre realtà regionali mai soddisfatta a causa del periodico riallinearsi del livello di decentramento su tutto il territorio nazionale, con il fine di ridare organicità a un sistema sostanzialmente disorganizzato, di fatto concedendo nuovi spazi di autonomia anche a favore di quelle comunità rispetto alle quali il riconoscimento della specialità e la valorizzazione dell'autonomia in senso storico-culturale non rappresentano una rivendicazione radicata.

La definizione del regime linguistico della Comunità catalana, che non è azzardato definire come il terreno fertile su cui sono andate rinvigorendosi le istanze indipendentiste, rappresenta senza dubbio uno degli ambiti in cui è più agevole analizzare le dinamiche di questa struttura fluida bilaterale del modello territoriale spagnolo e di percepirne gli effetti a volte perversi di cui i fatti delle ultime settimane sono una plastica rappresentazione.

²¹ Cfr. S. CECCANTI, *Spagna/Catalogna: nessun futuro se viene meno la memoria*, in *DPCE on line, Forum*, del 16 ottobre 2017.

Per quel che concerne l'evoluzione della normativa in tema di diritti linguistici non è possibile in questa sede ripercorrere le tappe che si sono susseguite dall'approvazione della *Ley de normalización lingüística en Cataluña* nel 1983 a oggi, passando per la *Ley de Política lingüística* del 1998 e la riforma dello Statuto nel 2006. Quel che però deve essere sottolineato è che molte delle criticità che oggi lo Stato spagnolo si trova ad affrontare nei rapporti con la Comunità catalana non possono essere comprese senza prestare attenzione alle scelte che sono state compiute per quel che concerne le politiche linguistiche e il sistema scolastico.

I due ambiti sono effettivamente correlati e chiaramente connessi con la costruzione di un nazionalismo che è divenuto progressivamente sempre meno culturale e sempre più etnico; sempre meno propenso a un assetto multinazionale e sempre più escludente; per questo sempre meno autonomista e sempre più indipendentista.

Il sistema scolastico per le istituzioni catalane guidate da Jordi Pujol, prima, da Artur Mas, poi, è divenuto un formidabile strumento per operare un processo di immersione linguistica essenziale alla realizzazione del progetto di nazionalizzazione di massa degli abitanti della Catalogna²².

Il monopolio del catalano nelle scuole, reso possibile da una parte, dall'approvazione di una legislazione al limite del costituzionalmente lecito, attuata da regolamenti di dubbia legittimità che hanno marginalizzato, sino quasi a neutralizzarla, la presenza del *castellano* nell'insegnamento; dall'altra, dall'atteggiamento accondiscendente delle altre forze politiche di turno impegnate a conservare il loro vantaggio elettorale, anche soprassedendo a qualche eccesso, in cambio di appoggio parlamentare, hanno contribuito, alla costruzione, a partire dalle nuove generazioni, di un'identità catalana avulsa da ogni legame culturale, solidale, storico con il resto della Spagna; alla costruzione di un mito catalano contrapposto alla tradizione spagnola; al progressivo allontanamento dei progetti per il futuro dei catalani rispetto a quelli degli altri spagnoli. Complice un sistema di informazione e un apparato amministrativo sempre più monopolizzati dalle forze nazionaliste, gli spagnoli sono divenuti per una parte della società catalana un corpo avulso; la ragione prima del peggioramento delle loro condizioni di vita; un insopportabile peso in grado di rallentare lo sviluppo del popolo catalano; al contempo, i catalani sono divenuti per il resto della Spagna una comunità incomprensibile nelle sue rivendicazioni, insopportabile per quel che concerne la sua presunta alterità; inconcepibile nelle sue pretese di differenziazione.

Una storia di incomprensioni che nessuno ha saputo sciogliere e che oggi presentano il conto; una storia che porta con sé una morale, ammonendo a non servirsi dei fattori etnico-culturali per contingenze meramente politiche, perché l'identità nazionale una volta strutturata se viene esasperata è difficilmente contenibile e può condurre a risultati indesiderati, inaspettati e a volte nefasti, difficilmente bilanciati dai vantaggi in termini politici ottenuti.

Se nel 1978 il progetto nazionale catalano è un progetto perfettamente compatibile con un progetto *para España*; negli ultimi dieci anni il discorso nazionalista catalano passa da essere un discorso prevalentemente autonomista a divenire un discorso indiscutibilmente secessionista e l'appoggio politico all'indipendentismo passa da percentuali che si aggiravano attorno al 18% a circa il 47%. La "politica delle illusioni" ha evidentemente fatto bene il suo lavoro convogliando nella causa indipendentista quello che in altri paesi e in altre parti del paese costituisce un dissenso

²² "*Parlem diferent perquè pensem diferent*" è uno degli slogan che hanno sostenuto negli ultimi anni la politica di tutela e promozione della lingua catalana. Sul processo di catalanizzazione della società a partire dall'uso della lingua nel sistema educativo catalano si veda A. MASTROMARINO, *Diritti linguistici e autonomie territoriali (Spagna)*, in A. MORELLI, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, 520 ss.

resistente agli effetti della crisi sul sistema sociale. Del resto la popolazione catalana è fra quelle che più caramente ha pagato il conto della crisi economica in Spagna.

L'animo populista delle rivendicazioni del nazionalismo secessionista catalano, cavalcando l'onda del malcontento del movimento degli *indignados*, ha avuto pertanto la meglio: facendo ricorso a strumenti di massiccia mobilitazione sociale, del cui sapiente uso a fini propagandistici bisogna dar atto alle forze politiche indipendentiste, il tema della crisi economica e sociale è divenuto un pilastro portante dell'appoggio al secessionismo al punto che forti del consenso non della maggioranza, ma comunque di una buona parte dell'opinione pubblica, le istituzioni catalane hanno ritenuto i tempi maturi per l'abbandono del cammino costituzionale.

5. E adesso?

Ritengo non sia azzardato affermare che almeno al momento, il tentativo di secessione della Catalogna dalla Spagna sia fallito. E ciò non grazie al pugno duro dello Stato centrale, né alla sua ferma determinazione nel far rispettare l'ordine costituito attraverso il costante richiamo alla legalità; ciò non in virtù dell'attivazione dell'art. 155 della Costituzione e neppure perché, trattandosi di un atto illegittimo dal punto di vista costituzionale, la dichiarazione di indipendenza del 27 ottobre risulti priva di valore giuridico.

Le ragioni del fallimento della secessione della Catalogna, infatti, non risiedono nel diritto interno. Devono essere cercate altrove, sul piano politico-economico e politico-internazionale. Il fallimento della secessione della Catalogna si concreta, infatti, in parte nelle determinazioni assunte dal sistema bancario e dalle imprese²³, ma soprattutto nelle esternazioni fatte all'indomani del referendum da capi di Stato e primi ministri di ordinamenti come quello statunitense, francese, tedesco, italiano...nonché dai rappresentanti delle istituzioni dell'Unione europea²⁴, tutti solerti nel chiarire sin dalle prime ore la loro intenzione a non riconoscere la Catalogna quale Stato indipendente e sovrano e a continuare a individuare nella Spagna l'unico possibile interlocutore.

Il punto è di fondamentale importanza e permette di tornare su alcune considerazioni più generali sull'istituto della secessione, richiamando alcune riflessioni già sviluppate altrove²⁵.

Il fatto che negli ultimi decenni alcuni ordinamenti, Canada, ma anche il Regno Unito, per esempio, si siano dati tanto da fare per tentare di neutralizzare quella carica di incertezza, violenza, disordine che la secessione, in quanto atto di rottura dell'ordine costituito porta con sé, non significa affatto che la secessione abbia perso, per l'appunto, la sua natura di atto *extra-ordinem*.

Qualsivoglia tentativo di giuridificare la secessione può effettivamente condurre a una sorta di

²³ Il riferimento è alla dichiarazione di alcuni istituti di credito e alcune imprese che avvalendosi del Regio Decreto 15/2017 approvato il 6 ottobre, recante misure urgenti in materia di mobilità di operatori economici nel territorio nazionale, hanno reso nota la loro intenzione di cambiare la loro sede legale, lasciando la Catalogna. Bisogna sottolineare, del resto, ed il tema è stato ripreso in più occasioni dagli analisti, che nonostante questo momento di grave incertezza i dati sul PIL non hanno subito nelle ultime settimane catastrofiche flessioni, come era stato invece ipotizzato. Si conferma una tendenza, già sottolineata in passato in corrispondenza di gravi crisi politiche, che evidenzia come i mercati finanziari reagiscono certamente alle vicende politiche, ma non ne sono con facilità condizionati pesantemente.

²⁴ Sul ruolo che hanno giocato i profili di legalità europea sulle vicende catalane si veda da ultimo B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all'Europa*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2017 e in una prospettiva più generale A. MASTROMARINO, *L'unione europea à rebours: integrazione e processi di secessione in Europa*, in *www.csfederalismo.it*, 2014.

²⁵ Sia consentito il richiamo a A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2014, 639.

suo addomesticamento, ma non può portare, almeno nel breve e medio periodo, a modificarne la natura di atto che puntando a destrutturare lo *status quo* statale finisce con il costituire un evento che interessa il diritto internazionale.

L'indipendenza di uno Stato neo-nato, dunque non potrà che essere illegittimamente dichiarata e per questo privata di ogni effetto in ambito domestico; non di meno essa potrà comunque sviluppare i suoi effetti, anche in termini giuridici, a livello internazionale quando trovi l'appoggio e dunque il riconoscimento della comunità degli Stati sovrani. Al di là della sua legittimità in termini costituzionali una secessione può avere valore giuridico se è in grado di consolidare la sovranità del territorio dichiarato indipendente in ambito internazionale.

È l'assenza di questo riconoscimento da parte degli Stati in ambito internazionale, e dunque, la mancanza di prospettive nel veder consolidato il proprio *status* di entità sovrana, ad aver trascinato via ogni speranza di dare effettività alla proclamazione di indipendenza di Puigdemont. Per dirla in altri termini, è la sua inconsistenza per quel che concerne i presupposti richiesti dalla comunità internazionale, prima che la sua illegittimità costituzionale ad aver condannato al fallimento la secessione catalana.

E adesso?

Comunque vadano le cose, le più gravi conseguenze rispetto a quanto accaduto si avverteranno in termini di tenuta dell'unità politico-sociale del Paese. La costruzione di un progetto di integrazione costituzionale è un'attività tanto delicata e lunga da perseguire quanto facile da vanificare²⁶. Ci vorrà molto tempo prima che i circuiti della fiducia istituzionale e sociale riprendano a funzionare.

Nel futuro più immediato ci sono le elezioni catalane del prossimo 21 dicembre e molto dipende dai risultati, a prescindere dal tentativo di strumentalizzazione già avviato dagli indipendentisti che per voce dello stesso Puigdemont hanno fatto sapere che accetteranno l'esito della votazione, a prescindere.

Esse potrebbero rappresentare un nuovo punto di partenza per avviare quel dialogo sul futuro dell'autonomia catalana che sinora è mancato.

D'altra parte, se gli eventi degli ultimi mesi portassero, dopo il ripristino del regime costituzionale in Catalogna, solo ad un eventuale ripensamento del suo regime autonomico, credo sarebbe lecito essere pervasi da un certo senso di insoddisfazione, causato dalla evidente sproporzione esistente tra il bene ottenuto ed il prezzo pagato. Gli eventi cui abbiamo assistito sono effettivamente di tale eccezionalità da meritare un altro tipo di finale: un finale con revisione costituzionale²⁷.

Non entro dicembre, ma sicuramente in un futuro non troppo lontano, è necessario che venga iscritta nell'agenda politica spagnola la volontà e l'impegno delle forze politiche di addivenire a una modifica costituzionale dell'organizzazione territoriale del paese. Possibilmente in senso federale²⁸.

²⁶ Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *La rebelión del nacionalismo catalán provoca en España una gravísima crisis política y constitucional*, in *DPCE on line*, n. 3, 2017, 441 ss.

²⁷ Lo ricorda F.J. BASTIDA, *La frustración de la independencia*, in *Diario Información*, del 29 ottobre 2017: la «convocatoria de elecciones para el día 21 de diciembre es una buena medida para no envenenar más la situación, pero no es suficiente. Es preciso desmontar el argumento secesionista de que no hay cauce constitucional que permita dialogar sobre el encaje constitucional de Cataluña en España. Ese cauce es la reforma constitucional, por cierto, nunca intentada por los independentistas, ni vascos ni catalanes. El futuro político de un determinado territorio no se puede decidir en un referéndum pactado bilateralmente entre una Comunidad Autónoma y el Gobierno español. Este es un asunto que atañe a todos los españoles».

²⁸ La prospettiva federale trova del resto il consenso di un'accreditata dottrina costituzionalista. Per tutti: E. AJA,

Solo i processi di disarticolazione in senso federale avviati negli stati multinazionali travagliati da pesanti *cleavages* di natura etnico-nazionale hanno saputo dare prova, negli ultimi anni, di una duttile capacità di adeguamento e dunque di assorbimento delle tensioni e di rimarginazione delle ferite che le profonde fratture della storia costituzionale di un paese hanno saputo infliggere al corpo sociale. L'esperienza del Belgio è emblematica nel rappresentare come il federalismo in chiave disaggregativa possa effettivamente operare stabilizzando il conflitto prima e neutralizzando le spinte centrifughe dopo, a vantaggio di una politica del governo centrale che punta a consolidare la propria competenza rispetto a temi di portata generale e di interesse statale, attribuendo al livello substatale quegli aspetti differenzianti su cui si può costruire l'autonomia, non necessariamente in termini antagonistici e concorrenziali rispetto alla sovranità dello Stato.

I progetti per la riforma in senso federale dello Stato spagnolo non mancano. È da tempo che la dottrina si confronta sul punto e la politica si interroga. Certo la strada è lunga e in salita, non lo si può negare. Le resistenze non mancano; non di meno ci deve essere l'onestà da parte del sistema politico spagnolo di ammettere che in gioco, ormai, vi è più che l'esito di una campagna elettorale. Vi è la tenuta stessa dell'unità politica e sociale della Spagna. Un tema che, partendo dal presupposto che non sia tardi, non può più essere posticipato.